



6ème séminaire annuel
de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense (AFDSD)
organisé avec le concours de l'Institut des Hautes Études Internationales (IHEI) de Paris II

jeudi 28 mars 2019

L'EUROPE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE



Sous la direction de Pascale MARTIN-BIDOU et de Anne-Sophie TRAVERSAC
Maîtres de conférences à l'Université Paris II - Panthéon-Assas

ENJEUX CONTEMPORAINS DE LA DÉFENSE EUROPÉENNE

par André DUMOULIN

*Université de Liège
Institut royal supérieur de défense (IRSD, Bruxelles)*

Au vu de la matière – immense – et du temps imparti, nous nous limiterons à préciser quelques lignes de forces de la PSDC, les enjeux et les futures orientations.

Les constats généraux

Dès avant, la PSDC a progressivement intégré une typologie des missions et opérations qu'elle peut être amenée à engager dans le cadre de l'Union européenne, à savoir, avec le traité d'Amsterdam (1997 et 1999 pour la ratification) :

- Missions humanitaires ;
- Récupération de ressortissants ;
- Maintien de la paix ;
- Missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les opérations de rétablissement de la paix.

Avec le traité de Lisbonne (2007 et 2009), il s'est agi d'y ajouter :

- Les actions conjointes en matière de désarmement ;
- Les missions de conseil et d'assistance en matière militaire ;
- Les missions de prévention des conflits ;
- Les opérations de stabilisation à la fin des conflits.

Relevons aussi la proposition de la Commission européenne du 19 septembre 2017 à propos d'une Stratégie civile et militaire sur le cyber. Dans toutes les missions et opérations de l'UE, la typologie n'intègre pas en tant que tel et isolément la lutte contre le terrorisme mais celle-ci peut se trouver impliquée directement ou indirectement dans les engagements civils ou militaires.

Mais si par le passé, les missions et opérations de l'UE étaient « florissantes », en 2019, nous avons pu constater une moindre visibilité des engagements, qu'il s'agisse de l'opération EUNAVFOR Med Sophia (2015) avec un retrait des Etats participants (Be, All, UK) du constat de flux migrants plus réduit au large de la Libye (« au profit » de la Méditerranée occidentale) sur fond de critiques politiques italiennes¹, de la difficulté d'intervenir dans les eaux libyennes quand bien même l'UE a organisé la formation délicate des garde-côtes

¹ Après le départ des navires, l'Italie acceptera néanmoins d'engager un drone *Predator* de surveillance.

libyens² sur fond de chaos grandissant dans le pays. Au-delà, les tensions entre pays européens à propos de l'accueil des réfugiés et migrants économiques ont rendu aléatoire toute politique intégrée à ce sujet, sauf en ce qui concerne le projet de corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

La mission EUBAM Libye (2011) n'a pas vraiment décollé sauf au sujet d'études de faisabilité ; de même que la mission EUBAM Rafah (2005) depuis Tel Aviv qui est gelée depuis l'irruption du Hamas dans la bande de Gaza ! Pour plusieurs observateurs, on maintiendrait par « conservatisme » certaines missions mais le constat est celui du peu d'initiatives de l'Union vu d'autres priorités politiques des capitales ; l'OTAN devenant la priorité dans le cadre de la politique de réassurance et de dissuasion à l'Est, y compris dans le choix des sujets de la sous-commission sécurité-défense du Parlement européen, priorités budgétaires et géopolitiques³ obligent.

Ainsi, malgré les ambitions théoriques officielles de l'UE, à savoir la capacité de l'UE à planifier et à conduire simultanément :

- 2 opérations importantes : 10 000 h pour une durée > 2 ans
- 2 opérations de réponse rapide (Groupements tactiques/Battlegroups) de durée limitée
- 1 opération d'évacuation de ressortissants européens (< 10 jours)
- 1 mission de surveillance / interdiction maritime ou aérienne
- 1 mission civilo-militaire d'assistance humanitaire (< 90 jours)
- ~ 12 missions civiles, dont 1 majeure (jusqu'à 3000 experts),...

...les missions et opérations UE ont concrètement diminué en nombre (inférieur à 18 en 2019) et en effectifs avec très peu de personnels (6.000 unités actuellement déployées) pour un coût global estimé⁴ à 900 millions d'euros.

Reste que le Plan européen de mise en place sur la sécurité et la défense a présenté quelques scénarios d'intervention type :

² Pour un calendrier de la formation des garde-côtes et marins libyens par les Européens, cf. la fiche-mémo n°69, www.bruxelles2.eu, 27 mars 2019. Cf. aussi le document P8_TC1-COD(2018)0330A Position du Parlement européen arrêtée en première lecture le 17 avril 2019 en vue de l'adoption du règlement (UE) 2019/... du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant le règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil.

³ Perceptions sécuritaires sous-régionales (nord, sud, est). *A contrario*, trois défis sont partagés par tous les acteurs de l'UE et de l'OTAN : menaces terroriste, hybride et cyber.

⁴ Blog B2



En outre, nous pouvons constater la prégnance d'un processus de plasticité tactico-opérationnelle et stratégique. Cela concerne bien des domaines de coopération. Par le passé, ce fut le cas des *Combined Joint Task Force* (CJTF)⁵ inscrites dans le cadre de l'Identité européenne de sécurité et de défense (UEO/OTAN) puis à travers la complémentarité compétitive entre l'UE et l'OTAN.

Aujourd'hui, les *Battlegroups*/GT-1500 (jamais encore engagés mais toujours en prise d'astreinte et en entraînements/alertes)⁶ sont le reflet de cette propension à travailler en coopération régionale à quelques uns. Quant à la Coopération structurée permanente (CSP) fortement inclusive, adoptée enfin en décembre 2017, elle engage des coopérations capacitaires dans des cadres de coopération à la carte. De même, l'Initiative européenne d'intervention (IEI, président Macron) annoncé en 2018 est bel et bien le reflet d'une coopération choisie à quelques uns⁷ mais adaptable, hors UE, pour un partage pragmatique d'analyse sécuritaire et l'identification de points de convergence dans quatre domaines : anticipation stratégique, scénarios d'engagement, soutien aux opérations et retour d'expérience/doctrine. Ce que d'aucuns nomme la culture stratégique.

⁵ André Dumoulin, « Les forces combinées interarmées », *Revue de Défense nationale*, Paris, novembre 1994.

⁶ Au premier semestre 2019, seront de permanence un groupement tactique espagnol (avec les Italiens et les Portugais) et un groupement tactique français (avec les Belges). Au second semestre 2019, le groupement tactique sera armé surtout par la France. Un autre groupement tactique sera constitué des pays dits de Visegrad (Pologne, Tchéquie, Hongrie, Slovaquie).

⁷ Les Etats signataires le 25 juin 2018 de lettre d'intention étaient l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la France, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. La Finlande s'y associa par la suite. Ces pays sont considérés par Paris comme étant assez volontaristes en matière d'engagement. Le choix réside aussi dans un savant mélange de pays *opting out* (Danemark), en voie de sortie via le Brexit (UK), atlantistes (Pays-Bas, Portugal), africaniste (Belgique), méditerranéen, baltique ou nordique (Espagne, Estonie, Finlande). Relevons que l'apport de deux hélicoptères lourds danois prévu pour fin 2019 au Sahel en soutien à l'opération *Barkhane* (Fr) peut être vu comme faisant partie de l'esprit de cette IEI. (cf. André Dumoulin, *L'initiative européenne d'intervention Enjeux et supports*, e-Note n°25, IRSD, Bruxelles, 2 mars 2018 ; Romain Mielcarek, « L'Initiative européenne d'intervention », dans *Défense & Sécurité internationale*, n°139, Areion, Paris, janvier-février 2019.

Et de citer aussi la Clause de défense partagée franco-allemande (Aachen, janvier 2019) qui exprime une volonté intégrative bilatérale mais à terme certainement ouverte, hors de l'idée d'un directoire intra-européen, dès lors qu'en mars 2019, le président de la République imaginait, dans une tribune, le projet de clause de défense mutuelle à rendre opérationnelle.

Mais la dynamique actuelle reste la géométrie variable et la flexibilité des engagements et des soutiens coopératives, tels que l'expriment les soutiens diversifiés des Etats européens à l'appel de la France dans le cadre de la clause d'assistance, consécutive aux attentats de Paris.

Si la multinationalisation est souhaitée dans le cadre de coalition pour des motifs juridiques, de légitimation et de partage des coûts et des risques, nous pouvons constater la permanence du principe de la Nation cadre et du concept d'entrée en premier⁸. Les zones d'intérêts nationaux et les intérêts vitaux restent différenciés malgré l'adoption de la Stratégie de sécurité puis la « Stratégie globale » en juin 2016 (devenue « Stratégie intégrée » en janvier 2018). L'intergouvernementalisme reste l'*alpha* et l'*omega* tout comme la résilience des cultures politiques nationales et des histoires militaires et sécuritaires des Etats.

Reste que l'on peut s'interroger sur la question de la solidarité dans l'épreuve. Nous percevons combien les perceptions sont plurielles en matière d'intervention. Les choix restent toujours nationaux et les décisions de l'UE ne sont que le reflet de la posture des Etats membres. La question est chaque fois posée du choix de la nation-cadre (qui le veut ? qui va en être ?), des enjeux (géométrie variable des zones à « investir », intérêts à la carte à participer) ou « à regarder du balcon », enjeux vitaux ou secondaires), des processus de décision (incohérence autour de la double casquette de la Haute Représentante, complexité bureaucratique du Service européen d'action extérieure) et du nerf de la guerre, à savoir les « euros »⁹. Nous nous trouvons devant plusieurs dilemmes qui ressemblent au débat otanien sur les « producteurs de sécurité » et les « consommateurs de sécurité ».

« L'égoïsme » des Etats n'est jamais un problème « caractériel ». Il recèle aussi de contenus politiques, sociologiques et éthiques. Comme le rappelait le général Patrick de Rousiers, « *assurer la défense de ses concitoyens, c'est la première raison d'être d'un Etat, y compris la protection de ses ressortissants à l'étranger* ». Au vu des exercices menés dans plusieurs Etats membres sur cette mission, nous le percevons aisément. La ligne rouge reste encore et toujours bornée par les frontières. Le problème fondamental qu'avait déjà bien indiqué le Néerlandais Rob de Wijk il y a plus de dix ans à la naissance de la PESD était que « *dans l'après-guerre froide, le plus grand engagement politique existe pour la menace la moins probable* (NDLR : agression territoriale visant l'Europe) *et l'engagement le plus faible pour la menace la plus probable* » (NDLR : les multiples crises actuelles).

⁸ Cf. André Dumoulin, *Opérations militaires : entre prise de risque, solidarité, souveraineté et « entrée en premier »*, Sécurité & Stratégie n°121, IRSD, Bruxelles, août 2015.

⁹ Selon eurostat, la dette publique est estimée à 80% du PIB pour l'UE à 28 et de 85,1% pour les pays de la zone euro (Eurostat, communiqué de presse, 23 avril 2019).

En outre, le différentiel de capacités et de moyens des Etats européens¹⁰ est tel que la mutualisation et le partage deviennent une des solutions¹¹ tout comme le constat, pour bien des capitales, d'une spécialisation militaire par défaut, sinon par niches d'excellence ; parallèlement à des accords spécifiques¹².

Les enjeux

Avec la PSDC, l'Union européenne dispose d'une seconde fenêtre d'opportunité après celle de la fin de la guerre froide, mais elle est surtout alimentée par des questions à résoudre :

Comment aboutir à engager un processus de fédéralisation partielle de la défense ? Est-ce possible ? Souhaitable ?

La souveraineté partagée ou stratégique est-elle réalisable, dans quel domaine, avec qui et jusqu'où ? Et que penser du contenu et de la méthode d'un souverainisme européen que souhaite le président Macron ?

Comment aboutir à une vision commune partagée au vu des intérêts diplomatiques divergents parfois au sein de l'UE qui doit tenir compte des politiques étrangères nationales toujours en amont et en embuscade lors des négociations ?

Quelle opportunité, quelle nécessité et quel contenu possible d'un Livre blanc européen de la sécurité-défense encore jamais réalisé officiellement ?

Quid de l'avènement d'une véritable « diplomatie autonome » UE face aux Etats-Unis et à la Russie dont l'Europe reste un enjeu pour eux ?

La stratégie intégrée de l'UE à l'égard des crises et des conflits qui est cette volonté de coordination et d'intégrer ensemble les différents instruments communautaires (diplomatie, médiation, réconciliation, reconstruction, aide humanitaire, investissements privés, formation,...) peut-elle servir à des avancées dans le cadre de la volonté multilatéraliste européenne ?

L'UE peut-elle effectivement être proactive plutôt que réactive aux crises¹³ en subissant souvent les événements ?

A quel niveau l'UE va pouvoir renforcer les capacités des partenaires (pays tiers) (formation, conseil, encadrement domaine sécurité) ?

Si l'Union européenne - deuxième puissance de défense par addition de tous les budgets défense des pays membres avec un PIB total de 15.000 milliards de dollars - considère comme prioritaire la protection de son espace et de ses citoyens (sécurité intérieure, infrastructures critiques, cyber, hybride, assistance mutuelle, solidarité, mobilité militaire), dispose-t-elle des doctrines adéquates ?

¹⁰ Londres et Paris = 45% du budget militaire de l'UE, 55% des effectifs militaires de l'UE, +70% de la R&D). Berlin et Paris = 37% du budget militaire de l'UE ; 27 % des effectifs militaires de l'UE, 50% en cas de Brexit. Les 6 premières puissances européennes (Fr, UK, Ge, It, Sp, NL) = 77% de l'effort de défense européen.

¹¹ Ex : EATC = Commandement européen transport aérien (Eindhoven) ; ETAC = Ecole pour pilotes avions de transport tactique (Saragosse juin 2017) ; Amiral Benelux; etc

¹² Accords bilatéraux (futur char franco-allemand; système aérien du futur franco-allemand SCAF; Lancaster House franco-britannique; force expéditionnaire franco-britannique,...).

¹³ « Sans les guerres dans les Balkans, nous n'aurions jamais eu la PESC. Sans le Kosovo, nous n'aurions jamais eu la PESD » (John Peterson, 2004).

Quand les décideurs européens prendront-ils enfin en compte la volonté des populations européennes - à travers les eurobaromètres¹⁴ - d'aller plus loin dans une intégration de la défense européenne ?

Certes des avancées en matière capacitaire et de R&D ont été engagées ces dernières années : accord sur le principe sur le Fonds européen de défense 2021-2027 venant de la Commission européenne (proposition juin 2017) mais décision à venir sur le montant de 13 milliards euros après élections européennes mai 2019, sur fonds de tensions commerciales avec les Etats-Unis et la planification de l'OTAN, mais aussi de possibles rivalités entre l'AED intergouvernementale¹⁵ et la Commission européenne communautarisée.

Mais ici également, des interrogations pointent :

Quelles réussites de l'Agence européenne de défense (intergouv.) dans son rôle premier de standardisation des équipements de défense entre Etats ?

Quid de la Coopération structurée permanente enfin adoptée fin 2017 et de possibles sanctions pour les Etats ne pouvant respecter leurs engagements à ce titre ?

Quid du Mécanisme de l'examen annuel coordonné en matière de défense ? (EACD/CARD) qui reste sur base volontaire et qui est censé améliorer la coordination entre les cycles de planification de la défense nationale (chevauchements, doublons) avec pour objectif la synchronisation graduelle et une adaptation mutuelle, sorte de Livre blanc programmatique ?

Les futures orientations

L'avenir de la PSDC sera dépendante aussi du paysage extrêmement mouvant d'aujourd'hui : Brexit, place de la Turquie dans le champ sécuritaire euro-atlantique, positionnement du curseur transatlantique et américain en Europe, perception sécuritaire des mouvements de migration et le niveau d'implication de la PSDC dans ce cadre, évolution du relationnel franco-allemand toujours en dents de scie, degré de volonté à lutter contre les duplications et gaspillages versus corporatisme, concurrences et intérêts industriels et stratégiques nationaux avec le coût estimé dans la non-Europe¹⁶, capacité à répondre au possible « déclassement stratégique » et à la dépendance aux technologies américaines.

La concrétisation des avancées PSDC 2016-2018 à partir de 2020-2021 (apport - à entériner politiquement - de la Commission européenne dans un Fonds européen de la défense (2021-2027) ; la maturation de la Coopération structurée permanente (CSP/PESCO) et ses 34 projets y inclus une institutionnalisation des engagements obligatoires et responsables ; l'idée

¹⁴ Dans l'eurobaromètre standard n°90 de novembre 2018 (Commission européenne), le domaine de la défense et de la sécurité est classé en 4^{ème} position (sur 15 items) dans les attentes des Français en matière d'utilisation du budget de l'UE.

¹⁵ Relevons une possible réexamen du statut de l'AED et de ses tâches clés en 2020.

¹⁶ Le coût de la non-Europe en matière de politique de sécurité et de défense est estimé à 22,15 milliards d'euros par an (*Europe's two trillion euro dividend. Mapping the Cost of Non-Europe 2019-24*, Study, European Parliamentary Research Service, Brussels, April 2019).

d'un grand QG européen à Bruxelles à localiser auprès des autres organes de l'UE¹⁷ et le CARD sont des opportunités à saisir, sauf à les imaginer comme des initiatives sans lendemain ! Déjà, existe le Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (Pedid) doté de 500 millions d'euros mis en place dans le budget commun pour la période 2019-2020, véritable précurseur via des appels à propositions¹⁸ en attendant le Fonds européen estimé à 13 milliards d'euros.

Bien des *thinks tanks* se risquent dans l'exercice des scénarios. De même, la Commission européenne et le président Juncker proposèrent aussi leurs propres pistes. Le 1^{er} mars 2017, la Commission Juncker présenta cinq options générales sur la PSDC à partir du « *Livre blanc sur le futur de l'Union européenne* » :

- S'inscrire dans la continuité (mise en œuvre de l'agenda actuel de réformes, lutte contre le terrorisme, coopération capacitaire, frontières extérieures, parler d'une seule voix).
- Marché unique et rien d'autre (fin de la coopération sécurité-défense).
- Coalition de volontaires (ex : capacitaire, opérations, renseignement, etc.).
- Faire moins mais de manière plus efficace (ex : garde-frontières, capacitaire).
- Faire beaucoup plus ensemble.

Le 7 juin de la même année, le même exercice eut lieu, avec trois grandes options (scénarios) à l'horizon 2025 :

- Renforcement de la coopération actuelle surtout capacitaire (politique des petits pas, volontariat et au cas par cas) ; complémentarité avec l'OTAN ; PSDC dans le soft.
- Défense partagée (plus grande solidarité opérationnelle et financière ; augmentation missions et opérations ; coopération à la carte pour opérations plus robustes (groupe d'États via article 44) ; UE plus impliquée dans la protection d'infrastructures critiques, frontières, terrorisme et politiques internes comme énergie, santé, douanes ou espace).
- Vers une véritable politique de défense commune complétant l'OTAN (QG permanent militaire, intégration plus poussée, solidarité plus poussée).

De ces différentes pistes autant mouvantes que passionnantes, trois scénarios pourraient se détacher, prendre corps ou conforter une situation déjà bien ancrée : otanisation de la défense européenne sur fond de réassurance dissuasive ; maturation de la PSDC post-Brexit ou initiatives à la carte en géométrie variable en bordure de l'UE¹⁹.

Entre une Europe ne disposant pas encore d'une analyse vraiment partagée de la menace, d'un territoire fixé et cohérent à défendre et d'une puissance à affirmer (Dufourcq) et une Europe des petits pas avec quelques États fortement intégrés en matière de sécurité-défense, les hypothèses restent multiples et les inconnues tout autant. D'autant que le Brexit a aussi embrumé les esprits de certains pays, fragilisé l'Union et dont les élections en avril 2019 pourraient éventuellement rendre particulièrement incertaines les futures politiques de la nouvelle Commission européenne opérationnelle en novembre prochain. La défense européenne reste-t-elle un objet mal identifié ? Elle-elle cohérente et ambitieuse ? Où se trouve, pour paraphraser Louis Gautier, « l'affirmation stratégique des Européens » ?

¹⁷ A savoir le SEAE, le CMUE, l'EMUE, l'AED. Restera l'éventuel déplacement de l'IESD toujours maintenu à Paris par verrouillage hexagonal.

¹⁸ Cf. www.bruxelles2.eu (fiches sur le blog avril 2019).

¹⁹ Pour davantage de détails, cf. André Dumoulin, « PSDC : le jeu des scénarios autour de la défense européenne », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, avril 2019.